

Jaime Estay R.*

EL DISCURSO Y LA PRÁCTICA LIBRECAMBISTAS: SUS EFECTOS EN AMÉRICA LATINA

HAN TRANSCURRIDO ya más de dos décadas desde que en América Latina y El Caribe se comenzó a imponerse el neoliberalismo, que desde ese entonces ha venido permeando al conjunto de la actividad social en los países de la región y, en particular, a los procesos económicos de producción, distribución, cambio y consumo, los cuales han sido redefinidos en función de ese proyecto y de la aplicación del decálogo de políticas definidas por los principales organismos multilaterales y el gobierno norteamericano, que Williamson (1990) agrupó presentándolas como el “Consenso de Washington”: disciplina fiscal; redefinición de prioridades en el gasto público; reforma impositiva; liberalización de las tasas de interés; tipos de cambio competitivos; liberalización comercial y de los ingresos de inversión extranjera; privatización; desregulación; y protección de la propiedad intelectual.

Un componente central de ese decálogo ha sido la apertura de las economías latinoamericanas, que en los hechos produjo cambios muy profundos en el funcionamiento interno y en la inserción de la región en la economía mundial. Dicha apertura, empujada por las políticas gubernamentales internas, los organismos internacionales y los gobiernos del

* Chileno, residente en México. Profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla.

capitalismo desarrollado, y exigida y aplaudida por el capital transnacional, ha implicado una articulación casi sin mediaciones entre las tendencias presentes en la economía mundial y el comportamiento económico interno, multiplicando la capacidad de las relaciones económicas externas para actuar como vehículo de internalización de tendencias globales. Con ello, el comercio exterior y el ingreso de capitales extranjeros, y en concreto las empresas nacionales y sobre todo las extranjeras que mueven capitales y mercancías hacia y desde la región, han adquirido un rol principal en el funcionamiento económico de nuestros países, transformándose en ejes definitorios no sólo de los niveles y ritmos de la actividad interna, sino también de las tendencias de largo plazo y el perfil estructural que se pretende asuman nuestras economías.

La apertura económica ha estado amparada por un discurso de reivindicación del libremercado como la mejor manera –o, más bien, la única– de lograr la modernización, el bienestar y el desarrollo. En el presente texto, la intención es revisar algunos de los principales componentes de ese discurso libremercista, así como las promesas y argumentos que han acompañado su aplicación, confrontando todo ello con los resultados que la estrategia aperturista ha traído para América Latina, e identificando a distintos niveles la falta de correspondencia entre el discurso y la realidad.

EL LIBRECAMBISMO Y SUS CAUSALIDADES VIRTUOSAS EN AMÉRICA LATINA

En el discurso que ha sustentado la apertura profunda y generalizada a que han sido sometidas las economías de la región, se asumen los mejores resultados posibles de la liberalización comercial y del libre ingreso del capital extranjero.

- En lo que respecta al comercio, en la estrategia aplicada, la liberalización comercial y el consiguiente incremento de la competencia al que se ve sujeta la producción nacional, además de beneficiar a los consumidores, se ubican como el medio a través del cual se produciría una acelerada modernización de la planta productiva, dado que las empresas tendrían acceso a insumos mejores y más baratos, se verían libres de la interferencia estatal y estarían obligadas a incrementar su eficiencia y productividad para poder adecuarse a los nuevos niveles de la competencia. Como parte de ese proceso, la liberalización comercial fue transformada también en el principal mecanismo de estabilización de precios y, en especial, de asignación de precios y costos en función de los parámetros internacionales, induciendo con ello a una redefinición de las estructuras productivas en favor de aquellos sectores,

ramas y productos en los cuales los países poseen ventajas. En la concepción dominante, con base en esa redefinición, se generaría un fuerte potencial exportador que, al concretarse a través de las correspondientes empresas, se constituiría en el eje dinamizador del conjunto de la actividad económica, empujando al crecimiento de la producción global, la generación de empleos, etcétera.

- En relación a los movimientos de capitales, la política aplicada ha sido la de “puertas abiertas” al capital extranjero, asignando la mayor prioridad al ingreso masivo de ese capital bajo sus distintas formas –préstamos, inversiones de cartera e inversiones directas– y otorgando el máximo de facilidades a la operación de los capitales extranjeros, lo que incluyó una profunda desregulación de la inversión extranjera. Todo ello se ha apoyado en una concepción en la que el capital extranjero está llamado a jugar dos roles principales en el funcionamiento económico interno: por una parte, bajo la premisa de que en ausencia de desequilibrios macroeconómicos y de trabas a su operación dicho capital llegará en los volúmenes que sean necesarios para permitir el desarrollo económico, y a partir de un diagnóstico en el cual el ahorro nacional es menor a los volúmenes requeridos de inversión, y el ingreso masivo de “ahorro externo” se transforma en un componente central del financiamiento de la actividad económica, permitiendo además cubrir la mayor necesidad de divisas que va resultando del crecimiento sostenido de dicha actividad; por otra parte, el libre ingreso de grandes volúmenes de inversión directa colocará a esta en el centro de la modernización de la economía, ya que a través de ella se empujaría a la elevación de la eficiencia y competitividad de la producción nacional, se concretaría el uso de nuevas tecnologías y se desplegaría la “vocación exportadora” de las economías de la región.

Son muchos los documentos, académicos y oficiales, en los que se han descrito esas secuencias y se han postulado esos favorables resultados de la apertura. Sólo como ejemplo mencionaremos algunos, elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En el caso de la OCDE, en un texto dedicado a documentar “la contribución de la liberalización del comercio y de la inversión a la creación de abundancia y al bienestar” (1998: 5), se afirma:

El comercio y la inversión directa extranjera son motores importantes del crecimiento tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.

El caso para los mercados abiertos se apoya sobre fundamentos sólidos. Uno de estos es el hecho de que cuando los individuos y las compañías se suman a la especialización y al intercambio, el país explotará su ventaja comparativa. Dedicará sus recursos naturales, humanos, industriales y financieros a sus aplicaciones más altas y mejores. Esto proporcionará aumentos a las firmas y a los consumidores igualmente (OCDE, 1998).

Y más adelante se agrega:

La literatura empírica sobre comercio y crecimiento confirma y subraya el caso teórico para las políticas abiertas de comercio y de inversión. Varios estudios que documentan la experiencia de los países que experimentan programas de liberalización comercial destacan una relación positiva entre la liberalización comercial y el crecimiento (OCDE, 1998: 36).

En lo que respecta al FMI, en su publicación *Perspectivas de la economía mundial* de abril de 1997, dedicó varios capítulos a revisar los desafíos y oportunidades que la globalización plantea a los países desarrollados, a los ex socialistas y a los atrasados, y respecto de estos últimos planteó:

Las políticas hacia el comercio exterior están entre los factores más importantes que promueven el desarrollo económico y la convergencia en países en vías de desarrollo. Con la apertura comercial, los precios domésticos reflejan los precios mundiales, promoviendo de esa manera una asignación de recursos eficiente. Las políticas de apertura del comercio y de la cuenta de capital no solamente permiten que un país explote sus ventajas comparativas en la producción, sino que ellas también promueven la importación de productos de bajo costo, a menudo con tecnología avanzada incorporada [...] La fuerte correlación entre las políticas que fomentan la apertura comercial y el crecimiento económico rápido es evidente (FMI, 1997: 84-85).

Por su parte, en un texto elaborado por los principales funcionarios del Banco Mundial para América Latina, se afirma:

Hay muchos canales posibles a través de los cuales el comercio puede incentivar el desarrollo. Algunos resaltan los beneficios en el rendimiento estático que surge de la reubicación de mano de obra y capital anteriormente empleada en industrias protegidas e ineficientes, en industrias orientadas a la exportación. Otras proveen beneficios en el rendimiento dinámico a través de los derivados de la tecnología y del aprendizaje cuando el co-

nocimiento se materializa a través de productos de intercambio, especialmente los bienes de capital [...] La mayoría de las investigaciones comparativas a través de los países concluyen que hay una relación positiva entre la apertura comercial y el crecimiento de los ingresos (De Ferranti et al., 2002: 2).

En lo que se refiere a la OMC, citaremos dos de sus documentos. En el primero, dedicado a describir los objetivos y el funcionamiento de la organización, se sostiene:

Los datos demuestran que existe una relación estadística indudable entre un comercio más libre y el crecimiento económico. La teoría económica señala contundentes razones para esa relación. Todos los países, incluidos los más pobres, tienen activos –humanos, industriales, naturales y financieros– que pueden emplear para producir bienes y servicios para sus mercados internos o para competir en el exterior. La economía nos enseña que podemos beneficiarnos cuando esas mercancías y servicios se comercializan. Dicho simplemente, el principio de la “ventaja comparativa” significa que los países prosperan, en primer lugar, aprovechando sus activos para concentrarse en lo que pueden producir mejor y, después, intercambiando esos productos por los que otros países producen mejor.

En otras palabras, las políticas comerciales liberales –que permiten la circulación sin restricciones de bienes y servicios– intensifican la competencia, fomentan la innovación y producen éxito. Multiplican los beneficios que reporta el producir los mejores productos con el mejor diseño y al mejor precio (OMC, 2003: 13).

En el otro documento, elaborado por el Consejo Consultivo de la OMC y conocido como el “Informe Sutherland”, en el que se analiza la situación de la Organización, se explica:

¿Qué muestran los datos en términos más generales con respecto a la relación entre el comercio y la reducción de la pobreza, cuando no existe otro fenómeno preponderante, como una dramática crisis financiera? Quienes preconizan una relación favorable tienen un argumento que consta de dos partes: que el comercio fomenta el crecimiento y que el crecimiento fomenta la pobreza. Como se desprende de la labor de varios economistas, los datos que corroboran estas dos afirmaciones como tendencias dominantes son muy categóricos en nuestra experiencia de posguerra (Sutherland et al., 2004: 12).

Más adelante, se plantea que “a nuestro juicio, la ecuación básica es la siguiente: el comercio estimula el crecimiento, y el crecimiento, en mayor o menor medida y con el tiempo necesario, combatirá la pobreza” (Sutherland et al., 2004: 13).

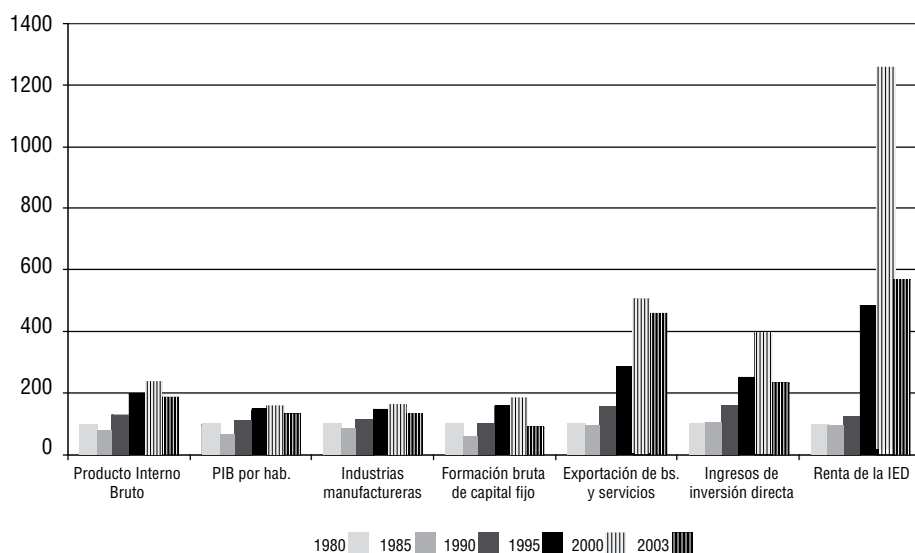
A pesar de la relación directa que en esos y otros documentos se argumenta que existe entre apertura y desempeño económico¹, en el escenario latinoamericano el incumplimiento más general y notorio al respecto ha ocurrido con el crecimiento de la actividad económica, que no ha mostrado correspondencia alguna con los rápidos incrementos que en efecto se produjeron en el comercio exterior de la región y en los ingresos de inversión extranjera.

Según puede observarse en el Gráfico 1, que presenta para el conjunto de América Latina y El Caribe (con números índice 1980 = 100) el comportamiento de cuatro indicadores de actividad interna (producción global, producción per cápita, producción manufacturera y formación bruta de capital fijo) y tres indicadores de las relaciones económicas internacionales de la región (exportación de bienes y servicios, ingresos de inversión extranjera directa y pagos a dicha inversión), en el primer grupo de indicadores el mayor crecimiento entre 1980 y 2003 se da en la producción global, que aumentó aproximadamente al doble, en tanto que en el segundo grupo las exportaciones se incrementan más de cuatro veces, los ingresos de Inversión Extranjera Directa algo menos de cuatro veces y la renta de dicha inversión entre seis y doce veces (en 2003 y 2000, respectivamente), lo que da una primera idea del poco impacto que los aumentos en las relaciones económicas internacionales han tenido sobre el resto de la actividad económica.

¹ Dos materiales en los que se revisan críticamente distintos textos de autores que postulan esa relación directa entre apertura y crecimiento son los de Edwards (1993) y Rodrik y Rodríguez (2000). Ambos textos, que son complementarios entre sí respecto de los autores que revisan, coinciden en la conclusión de que los análisis presentes en los artículos revisados no demuestran dicha relación directa. En tal sentido, el texto de Edwards concluye que “Muchas de las regresiones entre países en que se basan los estudios están plagadas de defectos empíricos y conceptuales. Los marcos teóricos usados han sido cada vez más simplistas, fallando en tratar cuestiones importantes como el mecanismo exacto a través del cual el crecimiento de las exportaciones afecta al crecimiento del PIB [...] Todo esto ha dado lugar, en muchos casos, a resultados poco convincentes cuya fragilidad ha sido expuesta por trabajos posteriores” (Edwards, 1993: 1.389). Por su parte, Rodrik y Rodríguez (2000: 6) plantean que “nuestro argumento de fondo es que la naturaleza de la relación entre la política comercial y el crecimiento económico sigue siendo en mucho una pregunta abierta. El asunto está lejos de ser resuelto con los argumentos empíricos. En los hechos, estamos escépticos de que haya una relación general e inequívoca entre la apertura comercial y el crecimiento en espera de ser descubierta”.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe. Crecimiento de distintos indicadores, 1980-2003



Fuente: CEPAL (2004a; 2005a).

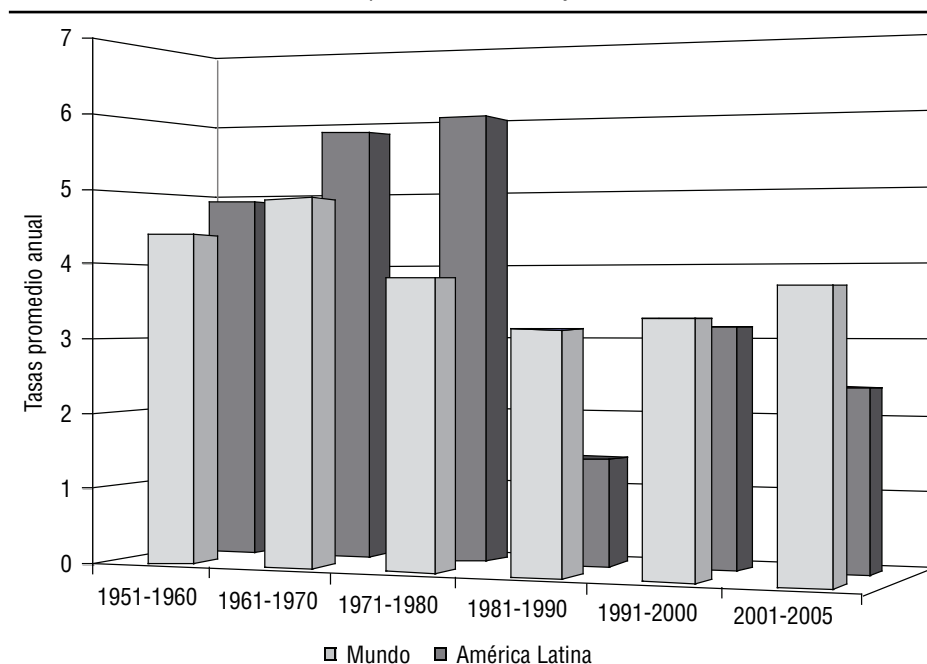
Por tanto, un efecto positivo de primera importancia que hasta la fecha continúa ausente es el referido al crecimiento de la producción y del ingreso. En tal sentido, el papel de “locomotora” de la economía que se asignó a la actividad exportadora y a los capitales extranjeros no se ha cumplido, y la apertura ha estado lejos de impulsar algún incremento significativo en la actividad económica global, lo que en muchos casos se explica por el carácter de “enclave” del capital extranjero y de la producción para exportación (producción que frecuentemente está a cargo de las propias empresas extranjeras), lo que reduce prácticamente a la nada su capacidad de arrastre sobre el conjunto de la economía.

Por consiguiente, y al contrario de los avisos oficiales, la apertura lejos de dinamizar la producción global ha jugado un papel central en el muy pobre desempeño de las economías de la región, que disminuyeron de manera importante su ritmo de crecimiento no sólo a lo largo de la crisis de los años ochenta, sino también en las siguientes décadas, ubicándose en todo el período muy por debajo de las tasas obtenidas hasta los setenta.

Si bien ese deterioro de los últimos veinticinco años ha estado presente en la totalidad de la economía mundial, para América Latina resultó muy marcado, según puede verse en el siguiente gráfico, donde se compara el crecimiento de la producción a nivel mundial y en

América Latina para los últimos 55 años. Según se observa, se pasa de una situación inicial de 1950 a 1980, en la que la región creció a tasas mayores al promedio mundial –y en la que incluso esa diferencia a favor de América Latina fue acentuándose a lo largo de esas décadas, hasta alcanzar su máximo en los años setenta–, a la situación opuesta para los últimos veinticinco años, en los cuales el crecimiento de la producción en la región fue menor que el promedio mundial, con diferencias significativas tanto en los ochenta como en el quinquenio ya transcurrido de la década actual.

Gráfico 2
Crecimiento de la producción mundial y de América Latina



Fuente: Para 1951-1960, CEPAL (2004b); para 1961 a 2005, FMI (EFI y WEO, varios números).

Al escaso crecimiento de la actividad económica, se agrega lo ocurrido con la generación de empleos y con la pobreza.

Respecto del empleo, en la propuesta aperturista lo esperable sería no sólo un incremento sustancial del empleo empujado por el dinamismo económico, sino también una mejora en la calidad de los empleos generados que resultaría de la mayor uniformidad “hacia arriba”

de las tecnologías utilizadas y de la consiguiente generalización de los aumentos de productividad en un contexto de crecimiento económico.

Lejos de todo ello, lo que ha ocurrido es una acentuación no sólo del desempleo sino también de la informalidad, y al respecto, basta transcribir el siguiente párrafo, que corresponde a un informe reciente de la CEPAL, referido a la heterogeneidad que persiste en la región.

Esta persistente heterogeneidad se traduce en la existencia de tres segmentos productivos (grandes empresas, empresas medianas y pequeñas y microempresas informales) que [...] avanzan a velocidades distintas. La dinámica relativa de estos tres segmentos productivos ha sido socialmente perversa. Por un lado, se tradujo en un notable aumento del desempleo: del 6,9% a comienzos de los años noventa al 10,0% en 2004. Este aumento del desempleo estuvo acompañado por un ascenso de la informalidad, que implicó que durante la última década el 70% del aumento del empleo haya estado concentrado en los sectores informales, a la vez que más del 63% de los miembros activos del 40% de las familias más pobres de la región trabajan actualmente en el sector informal y dedican la totalidad de sus ingresos laborales a subsistir (CEPAL, 2005b: 7).

Al no concretarse ni el crecimiento económico ni la generación de más y mejores empleos, obviamente la disminución de la pobreza ha sido otro de los efectos positivos anunciados por el aperturismo que tampoco se ha hecho presente. Según el documento recién citado, en América Latina el número de pobres pasó de 136 millones en 1980 a 200 millones en 1990 y a 222 millones en 2004, lo que corresponde a un 40,5, un 48,3 y un 42,9% de la población total de la región, respectivamente. En cuanto a la pobreza extrema, en el período 1990-2004 el número total de indigentes pasó de 93 a 96 millones, lo que se debió a un aumento de 7 millones ocurrido en el segmento de indigentes que corresponde a la población urbana².

2 Al respecto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) plantea el siguiente balance: "La nueva estrategia seguida en América Latina puede vanagloriarse de cierto éxito. Con ella se ha logrado controlar la inflación y establecer un grado razonable de disciplina monetaria y fiscal. Sin embargo, el historial en términos de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza ha sido desalentador. La experiencia no confirma la lógica en que se apoya la nueva política, según la cual la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones se podía sustituir eficazmente por una estrategia de desarrollo hacia fuera impulsado por la acción del mercado solamente con eliminar la inflación, reducir el tamaño del sector público y abrir los mercados al comercio exterior y el capital extranjero" (UNCTAD, 2003: XIV).

Acompañando a todo lo anterior, y en buena medida como uno de los resultados más evidentes de la aplicación del librecambismo y el recetario neoliberal en general, las disparidades de todo tipo se han incrementado en nuestros países, lo que desde luego contrasta con los anuncios de convergencia formulados desde la teoría económica dominante.

Según los argumentos librecambistas (en particular, textos de Xavier Sala-i-Martin, Robert Barro y Dan Ben-David³), hay una relación directa entre la apertura económica y el desarrollo de dos procesos: uno, de disminución de los grados de dispersión existentes en el interior de las economías atrasadas respecto de variables indicativas de los niveles de bienestar (la convergencia *sigma*); y el otro, de rápido crecimiento económico de esas economías, a un ritmo mayor al de los países desarrollados, con el consiguiente acercamiento del primer grupo hacia el segundo (la convergencia *beta*).

Según es evidente y ha sido reconocido y argumentado en distintos estudios (en particular, por ejemplo, en los *Documentos de trabajo* y en varios de los *Informes sobre comercio y desarrollo* de la UNCTAD⁴, así como en los *Informes sobre desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD), ninguna de esas convergencias se ha hecho presente y más bien lo que se ha impuesto es un incremento de disparidades en los planos intra e internacional.

Para los países de la región, a las mayores distancias que hoy los separan de las economías industrializadas se agrega un reconocimiento generalizado respecto de la permanencia y acentuación de las disparidades internas de ingreso y niveles de bienestar, incumpléndose también en este ámbito los supuestos beneficios que traerían consigo las políticas aplicadas, y multiplicándose las evidencias de que la región mantiene los mayores niveles de disparidad a nivel mundial⁵.

3 Algunos de los trabajos en los que estos autores desarrollan esta cuestión en particular son Sala-i-Martin (1996; 2002), Sala-i-Martin y Barro (1992), Barro (1999), Ben-David (1993) y Ben-David y Kimhi (2000).

4 De los *Documentos de trabajo*, en particular Bairoch y Kozul-Wright (1996) y Rowthorn y Kozul-Wright (1998). En los *Informes sobre comercio y desarrollo* (UNCTAD, 1997; 2003), en tanto, el tema ha sido tratado en detalle.

5 Dicha situación, por ejemplo, es resumida por la CEPAL en los siguientes términos: "Junto a la persistencia de los niveles de pobreza e indigencia, la distribución del ingreso en América Latina tampoco ha mostrado resultados alentadores. Si bien esta es una tendencia mundial que afecta a gran parte de los países en desarrollo, la región de América Latina y el Caribe ostenta la lamentable singularidad de ser la región más inequitativa del mundo" (CEPAL, 2005b: 8).

En particular, además de las disparidades generales de ingreso, tampoco para América Latina las diferencias salariales han tendido a disminuir en ninguno de los dos sentidos en que ello supuestamente ocurriría.

Por una parte, se suponía que la apertura comercial, al cambiar los precios relativos en línea con las capacidades y recursos de cada país, llevaría a concentrar en los países desarrollados la demanda de trabajo calificado y en los atrasados la demanda de trabajo no calificado, con los incrementos salariales correspondientes a cada caso, lo que implicaría una convergencia salarial entre países para trabajadores con niveles semejantes de calificación.

Esto no ha ocurrido, y lo que se ha impuesto es una mayor disparidad internacional de los salarios. Al respecto, en un estudio sobre el tema publicado por la UNCTAD en la segunda mitad de los noventa, se planteaba lo siguiente.

El corpus de información acumulada, de países tanto desarrollados como en desarrollo, no indica ninguna tendencia a que los salarios converjan a la larga en la economía mundial.

En los últimos veinte años, casi todos los países en desarrollo han registrado unas diferencias salariales crecientes con respecto al Norte.

Estas diferencias salariales cada vez mayores en la industria, tanto entre países desarrollados y países en desarrollo como entre estos últimos, han coincidido con un período de mayor apertura del mundo en desarrollo (UNCTAD, 1997: 38-39).

Por otra parte, en la medida en que la apertura permitiría que los países aprovecharan plenamente su disponibilidad relativa de factores, supuestamente las economías atrasadas se especializarían en producciones intensivas en mano de obra no calificada, con el consiguiente aumento para dichas economías en la demanda por ese tipo de trabajo, y de salarios para esos trabajadores, y la disminución de la brecha de ingresos entre ellos y los trabajadores calificados.

Esto tampoco ha sucedido y, al respecto, en el documento recién citado se afirma lo siguiente en relación con América Latina.

A pesar de la predicción teórica de que se reducirían las desigualdades de ingresos, los datos empíricos de que se dispone sobre esa experiencia de liberalización del comercio en América Latina parecen indicar lo contrario: en casi todos los países que aplicaron una rápida liberalización del comercio después de haber seguido la denominada estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, ha aumentado

la diferencia entre los salarios de los trabajadores cualificados y los de los no cualificados (UNCTAD, 1997: 135).

Tampoco ha hecho su aparición la modernización tecnológica generalizada, que se supone resultaría de la “derrama” producida por el polo exportador y el capital extranjero, acentuándose las disparidades pre-existentes en el uso de tecnologías, a lo que se agregan, desde luego, los nulos esfuerzos para generar sistemas nacionales de ciencia y tecnología. Al respecto, y sólo como ilustración general, en el siguiente cuadro se presenta una cuantificación reciente realizada por la UNCTAD, el Índice de la Capacidad de Innovación (ICI)⁶, que mide la capacidad de los países para innovar y beneficiarse del proceso de internacionalización de la investigación; en el cuadro, cuyas cifras corresponden a las medias regionales del ICI, se observa que América Latina y el Caribe está ubicada como una de las regiones con índice más bajo, a lo que se agrega que entre 1995 y 2001 el índice incluso disminuye, siendo superado durante ese período por el grupo de Asia occidental y África septentrional.

Cuadro 1

Medias regionales sin ponderar del Índice de Capacidad de Innovación de la UNCTAD

| Región | 1995 | 2001 |
|---|-------|-------|
| Países desarrollados (excluidos los nuevos miembros de la UE) | 0,876 | 0,869 |
| Los nuevos miembros de la UE | 0,665 | 0,707 |
| Europa sudoriental y CEI | 0,602 | 0,584 |
| Asia sudoriental y oriental | 0,492 | 0,518 |
| Asia occidental y África septentrional | 0,348 | 0,361 |
| América Latina y el Caribe | 0,375 | 0,360 |
| Asia meridional | 0,223 | 0,215 |
| África subsahariana | 0,157 | 0,160 |

Fuente: UNCTAD (2005: 41).

La misma UNCTAD, en un *Informe sobre comercio y desarrollo* anterior al que acabamos de citar, presentó una tipología para los países de América Latina y Asia a partir de “las tendencias en los ámbitos de la formación de capital, el crecimiento y la industrialización desde prin-

6 El ICI está construido a partir de la ponderación de otros dos índices: el Índice de Actividad Tecnológica, que resulta de la cuantificación de personas dedicadas a actividades de investigación y desarrollo, de concesión de patentes en EE.UU. y de publicaciones científicas; y el Índice de Capital Humano, en el que se cuantifica la tasa de alfabetización, el porcentaje de inscripción en educación secundaria y el porcentaje de inscripción en educación universitaria.

cipios de la década de 1980”, en la cual se identifican cuatro grupos: industrializadores maduros, industrializadores rápidos, industrializadores de enclave y desindustrializadores. En dicha tipología, los países de América Latina quedan ubicados en los dos últimos grupos, definidos en los siguientes términos.

- Industrializadores de enclave: este grupo comprende los países que también han dejado de depender de las exportaciones de productos básicos al vincularse a cadenas internacionales de producción con una elevada utilización de maquinaria e insumos importados. Sin embargo, en general arrojan cifras bajas en lo que se refiere a inversiones, valor añadido y crecimiento de la productividad.
- Desindustrializadores: este grupo incluye la mayoría de los países de América Latina, que han alcanzado un cierto grado de industrialización pero han sido incapaces de mantener un proceso dinámico de cambio estructural mediante unas tasas rápidas de acumulación de capital y crecimiento. En un contexto de rápida liberalización, en muchos de estos países ha disminuido la parte porcentual del sector industrial en el empleo y el producto totales y ha habido un retroceso a actividades menos intensivas en tecnología. En algunos países de este grupo, en especial en Chile, el patrón de desindustrialización no ha sido tan destructivo como resultado de una rápida tasa de inversiones, que ha acelerado el crecimiento basado en la explotación de recursos naturales, aunque se puede decir que este proceso ha llegado a su límite (UNCTAD, 2003: XII y XIII).

Y a continuación, como balance para la región, se afirma: “Todos los principales países latinoamericanos se encuentran en los grupos que carecen de dinamismo en lo que se refiere a industrialización, cambio estructural y crecimiento de la productividad” (UNCTAD, 2003: XIII).

Para finalizar este recuento, interesa recordar la tendencia al proteccionismo que los países desarrollados aplican en su comercio con los países atrasados, que por sí sola rompe de manera importante con el escenario anunciado en la propuesta librecambista. En efecto, ni siquiera el principio de “reglas iguales para todos” y el discurso de que todos los países se abrirán al unísono –principio y discurso que en sí mismos son criticables desde la perspectiva de nuestros países– se han cumplido, y más bien la apertura del capitalismo atrasado se acompañó con prácticas opuestas en el capitalismo desarrollado.

Algunas de las evidencias sobre ese proteccionismo se presentan en el siguiente cuadro, en el que hemos agrupado la información

en tres bloques: el primero de carácter general y los dos siguientes referidos a las barreras para el ingreso de productos textiles y al proteccionismo agrícola.

En el primer bloque del cuadro (las cuatro filas iniciales) la información está referida al elevado número de investigaciones *anti-dumping* abiertas en contra de países atrasados por los países avanzados –muchas de las cuales son injustificadas y sólo obedecen a un proteccionismo disfrazado– y a los “picos arancelarios” que estos países aplican a los productos procedentes de aquellos.

El siguiente bloque del cuadro (filas 5 a 7) presenta cifras referidas al tratamiento que reciben las importaciones de productos textiles y de confección procedentes de los países atrasados. Al respecto, cabe recordar que el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV) definido al crearse la Organización Mundial del Comercio (OMC), contemplaba el compromiso de los países desarrollados para ir reduciendo las barreras al ingreso de esos productos, y reemplazaba así el Acuerdo Multifibras que había estado vigente desde 1974, y al amparo del cual los países desarrollados habían establecido dichas barreras. Según puede verse en el cuadro, las barreras siguen siendo sumamente elevadas, y en particular es muy alto el porcentaje de esos productos cuyo ingreso está sujeto a “picos arancelarios”, con todo lo cual hay un claro incumplimiento del ATV, que supuestamente obligaba a que en la tercera etapa del acuerdo (que se inició en enero de 2002) los países más protegidos hubieran liberalizado por lo menos el 51% del valor de sus importaciones de 1990.

El tercer bloque del cuadro (líneas 8 a 10) está referido al problema que sin duda se ha convertido desde hace ya tiempo en el principal foco de conflicto en el interior de la OMC, esto es, el tema agrícola. En tal sentido, en el cuadro se resumen tres de los principales componentes de la cuestión: por una parte, los elevados aranceles que los países desarrollados aplican al ingreso de los productos; en segundo lugar, la práctica de esos países de ir aumentando los aranceles conforme crece el grado de elaboración de los productos –lo que se conoce como “escalonamiento arancelario”, y que también se da respecto a otros productos primarios; y, en tercer lugar, los elevados apoyos que reciben de sus gobiernos los productores agrícolas del capitalismo desarrollado, apoyos que llegan a representar más de un 60% de la renta agraria en Japón y un 40% en la Unión Europea.

Cuadro 2

Algunos indicadores del proteccionismo hacia el capitalismo atrasado por parte de los países desarrollados, fines de los años noventa

| | EE.UU. | UE | Japón | Canadá |
|---|-------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|
| Número de investigaciones antidumping abiertas contra países en desarrollo (del 1 de julio 1995 al 30 de junio 2000) | 89 | 145 | 0 | 22 |
| Porcentaje de las importaciones procedentes de los P en D* (no PMA**) sujetas a aranceles superiores al 15% | 6,6 | 4,9 | 2,8 | 4,8 |
| Porcentaje de las importaciones procedentes de los PMA sujetas a aranceles superiores al 15% | 15,0 | 2,8 | 2,6 | 30,2 |
| Pico arancelario más elevado 1999 | 121 Cacahuates | 252 Productos de carne | 170 Azúcar de caña | 120 Productos de carne |
| Arancel medio sobre textil y confección (media simple del índice obligatorio post-RU) | 8,9 | 7,9 | 6,8 | 12,4 |
| Índice medio de los aranceles del AMF*** aplicados a productos sujetos a picos arancelarios (>15%) | 20,8 | 40,3 | 27,8 | 30,5 |
| Eliminación del AMF: porcentaje de las restricciones a la importación liberalizadas en 2002, en comparación con el objetivo del ATV | 23 | 24 | - | - |
| Arancel agrario medio (media simple del índice obligatorio post-RU) | 9,0 | 20,0 | 29,7 | 8,8 |
| Alcance de los aranceles escalonados sobre los productos agrarios post-RU (arancel medio sobre productos elaborados como múltiplo del arancel medio sobre productos sin elaborar) | 1,25 | 2,75 | 3,75 | 3,0 |
| Estimación de Apoyo a los Productores (EAP) como porcentaje de la renta agraria 1998-2000 | 23 | 40 | 63 | 18 |

Fuente: OXFAM (2002: 98).

* Países en desarrollo.

** Países menos adelantados.

*** Acuerdo Multifibras.

COMENTARIO FINAL: LA LÓGICA PROFUNDA DEL LIBRECAMBISMO Y EL PAPEL DE LA REFLEXIÓN ECONÓMICA EN LA CREACIÓN DE ALTERNATIVAS

Lo que hemos deseado destacar en el presente artículo es que, para América Latina, los anuncios y la argumentación teórica acerca de un cercano ingreso de nuestros países a la senda del desarrollo económico –que resultaría de la adscripción plena a los principios del libre mercado y del otorgamiento de todas las facilidades posibles a la libre circulación de capitales y mercancías–, tanto en su formulación genéri-

ca como en las afirmaciones parciales que la constituyen, para nada se han correspondido con la realidad que hoy caracteriza a la región, de bajo crecimiento, empleo escaso y de mala calidad, atraso tecnológico, creciente marginación y exclusión, mayor diferenciación salarial y, en suma, reproducción y acentuación de aquellas desigualdades intra e internacionales que supuestamente desaparecerían.

La conclusión recién señalada apunta en una dirección semejante a la siguiente afirmación de carácter general, que se encuentra en el más reciente informe del PNUD sobre desarrollo humano.

El mayor intercambio comercial, según uno de los mitos imperantes respecto de la globalización, habría sido el catalizador de una nueva era de convergencia. Quienes respaldan esta hipótesis dicen que el aumento del comercio estaría disminuyendo la brecha entre países ricos y países pobres y que estos últimos estarían usufructuando el acceso a nuevas tecnologías y nuevos mercados. Como en el caso de la mayoría de los mitos, aquí se conjugan algunas pocas verdades con una fuerte dosis de exageración y, si bien algunos países están acortando la brecha, lo están haciendo a partir de una base muy baja. Sin embargo, los casos de integración fructífera son la excepción, no la regla, y el comercio internacional es al mismo tiempo un catalizador de desigualdad como de prosperidad mundial. Para la mayoría de los países, la historia de la globalización es una historia de divergencia y marginalización (PNUD, 2005: 130-131).

En ese mismo sentido, en dicho informe se entrega la siguiente afirmación referida a América Latina:

Si la apertura, medida por la relación comercio/PIB, fuese un indicador de los avances en desarrollo humano, América Latina sería una historia absoluta de éxitos. La región ha sido líder mundial en la liberalización del comercio. Sin embargo, los resultados han sido decepcionantes. Después de diez años de ingresos decrecientes durante los años ochenta, la economía creció sólo un poco más del 1% per cápita en la segunda mitad de los años noventa y, en el caso de México, la mayor apertura estuvo asociada con reducciones irrisorias en la pobreza y con altos niveles de desigualdad (PNUD, 2005: 136).

Esa enorme distancia entre la teoría económica y los hechos, que en el apartado anterior hemos intentado identificar para algunos de los componentes principales de la propuesta librecambista en América Latina, por cierto que de ninguna manera es indicativa de alguna “falta de

rumbo” de la estrategia aperturista –o, menos aún, del conjunto del recetario neoliberal–, sino que más bien es expresión de una lógica que en buena medida está implícita, y que aunque no se corresponde con el discurso no por ello es menos consistente.

Si se asume que durante los últimos veinte años la lógica que ha guiado a la reinserción internacional de la región ha apuntado a favorecer a los grandes capitales nacionales y extranjeros, que las estructuras productivas internas se han redefinido en función de los intereses de esos grandes capitales y de las necesidades presentes en los procesos de reproducción y en las cadenas globales de los que forman parte, que al servicio de esos fines se ha colocado el grueso de la gestión estatal en nuestros países –incluyendo, por cierto, la gestión sobre la fuerza de trabajo, los servicios básicos, el territorio y los recursos naturales–, y que para todo ello se ha recreado el marco institucional interno y global correspondiente, desde esa perspectiva resulta clara la coherencia de la estrategia aplicada, y asimismo resulta obligada la falta de correspondencia entre los distintos componentes del discurso aperturista y los procesos y resultados que en los hechos han tomado cuerpo en el escenario regional.

Por consiguiente, lo que salta a la vista no es la ausencia de coherencia en la estrategia aperturista aplicada a nuestros países; esa coherencia existe, aunque por supuesto ello en sí mismo no implica fortaleza alguna de la estrategia para superar las resistencias, los conflictos y los límites que se derivan de su aplicación. Lo evidente es más bien la vigencia de un pensamiento económico de apología a la apertura, que se mantiene y reproduce a pesar de las múltiples evidencias de una realidad que se mueve en un sentido opuesto a lo postulado en la teoría.

Esa falta de correspondencia entre la reflexión y la realidad es una característica no sólo del discurso aperturista, sino de la totalidad del recetario neoliberal y, por tanto, de lo grueso del discurso económico dominante, lo cual constituye un obstáculo de partida para la generación de alternativas al neoliberalismo.

La poca preocupación por la “economía de carne y hueso” –escondida muchas veces en una definición *ad hoc* de lo que se debería entender por “carne y hueso”– es hoy un sello distintivo de la disciplina, que se refleja en la investigación, en la formación de los estudiantes y en la definición de políticas. En tal sentido, probablemente uno de los principales éxitos de la propuesta aperturista, y en general del pensamiento económico de corte neoliberal, radica en la relativa impunidad con que logra mantener su dominio ideológico a pesar de su evidente desapego de la realidad y de los resultados concretos que en ella va arrojando la estrategia aplicada.

Respecto a ese éxito, entre otros elementos a considerar, interesa destacar que muchos de los principales componentes del pensamiento

económico dominante en buena medida han pasado a ser parte del sentido común con que se asume al funcionamiento de la economía, no sólo respecto de “principios” de carácter general (las virtudes del libre mercado y los defectos de la interferencia estatal, la libertad de elección como criterio rector en el capitalismo, el esfuerzo individual como base para el éxito, etc.), sino también en relación a niveles intermedios. Enunciados tales como “la macroeconomía anda bien y la microeconomía mal” (según el cual la macroeconomía que anda bien son los bajos niveles de inflación y de déficit público, y la microeconomía que anda mal incluye el ingreso, el volumen y la calidad del empleo y las condiciones de vida de la población), o “todo lo malo de hoy es herencia del populismo previo” (a treinta años de la crisis del modelo anterior, y a más de dos décadas de aplicación irrestricta del recetario neoliberal), o “los problemas son por la falta de avance en las reformas estructurales” (cuando las estructuras ya están sustancialmente readecuadas en función del proyecto neoliberal), no sólo aparecen con frecuencia en el discurso económico desde la academia y desde los gobiernos, sino también en la percepción de sectores importantes de la población y por lo tanto en el “sentido común” con el que se abordan los temas económicos.

Con ello, el rechazo que efectivamente va creciendo ante aquellos resultados del neoliberalismo que en lo personal, lo local, lo nacional y lo global se perciben como malos se atempera con la vigencia de esas “verdades”, y en parte se procesa desde los propios fundamentos neoliberales, con lo cual se logra una suerte de “bono de permanencia” para las estrategias y tendencias que en los distintos ámbitos de la vida social son constitutivas de la realidad neoliberal, permitiendo entre otras cosas la permanencia de gobiernos declaradamente opuestos al neoliberalismo, pero claramente dispuestos a aplicar los componentes de ese mismo recetario.

Lo mismo ocurre en el ámbito más específico de la inserción internacional de nuestros países, respecto del cual se han impuesto también un conjunto de principios cuya vigencia parecería estar fuera de toda discusión, por lo cual el cuestionamiento de esa vigencia es un momento obligado para la construcción de modalidades alternativas de inserción de nuestros países en la economía internacional.

En dicho ámbito, el principio básico que hoy se enarbola es el del librecambismo, que va acompañado de la satanización de cualquier forma de proteccionismo y se traduce en una supuesta necesidad de elegir entre “apertura o autarquía”, lo que en realidad equivale a afirmar que no hay opciones, y que el aperturismo a ultranza es no sólo el mejor camino sino el único posible.

El reconocimiento de que históricamente y hasta nuestros días las economías más desarrolladas, así como las llamadas Economías

de Reciente Industrialización, han aplicado políticas de protección y apertura para distintos sectores y en distintos momentos, así como la identificación de los resultados que el aperturismo ha traído para nuestros países y del grado en que la liberalización comercial irrestricta y las “puertas abiertas” al capital extranjero han trasladado el comando de la economía hacia el exterior, subordinando la estructura, los niveles y los vaivenes de la actividad productiva interna a procesos y decisiones ajenos por completo al control nacional y regional, son todos elementos que más allá del debate académico deberían conducir a romper en la sociedad con el reduccionismo que se ha vuelto dominante.

Ello implicaría abrir paso a una desmitificación del libremercado, que debería abarcar el cuestionamiento de aforismos tales como “las crisis son por causas externas” (cuando los propios procesos de apertura son determinantes en la profundidad, duración y amplitud de dichas crisis), “si se regula al capital extranjero, este no llegará” (a pesar de las experiencias de regulación exitosa, por ejemplo en Asia), e incluso el planteamiento de que, ante el evidente proteccionismo de los países desarrollados, la reivindicación máxima de los países del Sur debería ser el “libre comercio”.

Esto último merece una frase adicional, ya que si bien es necesario poner al descubierto el “doble rasero”⁷ de los gobiernos del capitalismo desarrollado –exigencias de apertura hacia los países atrasados y prácticas proteccionistas hacia su producción interna–, es profundamente equivocado derivar de allí una simple exigencia de que el capitalismo desarrollado iguale a nuestros países en la disminución de barreras y de que la desaparición global de las mismas sea el horizonte hacia el cual deberían dirigirse todos los países, ya que con ello, lejos de cuestionar al libre comercio como principio rector de las relaciones internacionales, lo que se hace es asumir como propio el contenido básico del discurso libremercista⁸.

En suma, lo que se requiere es romper con los marcos en los cuales hasta hoy se desenvuelve la discusión y lograr que ella arranque

7 El término pertenece a OXFAM (2002) que, con los indicadores que hemos reproducido parcialmente en el Cuadro 2, construye un Índice de Doble Rasero, en el cual se asignan puntajes a los países desarrollados.

8 Eso ha ocurrido, por ejemplo, con los conflictos en la OMC derivados de los subsidios a los productos agrícolas en los países desarrollados. La postura de los países atrasados ante ese tema se ha concentrado en el G-20, donde participan Brasil, Sudáfrica, India, China y otros exportadores de esos productos, y la exigencia que levantan es la desaparición de subsidios y, por tanto, el libre comercio. Si ellos tienen éxito, seguramente estaremos ante una victoria pírrica desde la perspectiva de nuestros pueblos ya que, en ese escenario, para el conjunto del capitalismo atrasado el comercio internacional de productos agrícolas avanzaría –todavía con mayor fuerza que en la actualidad– a costa de la soberanía y la seguridad alimentaria de la población y de la sobrevivencia de una buena parte de la cultura y del mundo rural.

de una perspectiva más amplia, en la cual a partir de un rechazo a los supuestos “principios” que la guían, se asuma la necesidad de redefinir las actuales modalidades de inserción internacional de nuestros países. Desde luego que los contenidos fundamentales de esa redefinición deberán derivarse de los escenarios nacionales en los cuales se abra paso una estrategia alternativa de funcionamiento económico interno, pero esa estrategia, si tiene un carácter efectivamente alternativo, con seguridad exigirá una lectura por completo distinta del escenario económico internacional, de los actores, fuerzas y tendencias que hoy lo dominan y de los márgenes de acción que en él es posible construir para nuestros países.

Esa distinta lectura, y las correspondientes políticas y acciones, por cierto que deberían abarcar todos los ámbitos en los que se desenvuelven las relaciones económicas externas de los países de la región: por una parte, el ámbito más general, lo que incluye los espacios de negociación multilateral como el FMI, el Banco Mundial y la OMC, en todos los cuales es necesario revertir el papel que dichas instituciones han jugado en la construcción del orden normativo y las políticas globales a las que hoy se ven sujetos nuestros países; por otra, las relaciones directas con el capitalismo desarrollado y en especial con Estados Unidos, creando condiciones para evitar que continúe imponiéndose la agenda que hasta hoy prevalece y con ella las facilidades sin límite con que cuentan los capitales de esos países para actuar en nuestras economías; y en tercer lugar, los vínculos con el resto del capitalismo atrasado, y en particular las relaciones entre los países latinoamericanos y caribeños, en las que hasta ahora se ha reproducido el credo librecambista como criterio de funcionamiento de los distintos esquemas de integración.

BIBLIOGRAFÍA

- Bairoch, Paul y Kozul-Wright, Richard 1996 “Globalization myths: some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy” en *Discussion Papers* (Ginebra: UNCTAD) N° 111.
- Barro, Robert J. 1999 “Inequality, growth and investment” (NBER-National Bureau of Economic Research) Working Paper N° 7.038, marzo.
- Ben-David, Dan 1993 “Equalizing exchange: trade liberalization and income convergence” en *Quarterly Journal Economic*, Vol. 108.
- Ben-David, Dan y Kimhi, Ayal 2000 “Trade and the rate of income convergence” (NBER-National Bureau of Economic Research) Working Paper N° 7.642, abril.

- CEPAL 2004a *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2004b *Desarrollo productivo en economías abiertas* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2005a *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2005b *Objetivos de desarrollo del milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).
- De Ferranti, David et al. 2002 *Comercio para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (Banco Mundial).
- Edwards, Sebastian 1993 "Openness, trade liberalization, and growth in developing countries" en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI, N° 3, septiembre.
- FMI 1997 *World economic outlook* (Washington DC: FMI).
- OCDE 1998 *Open markets matter: the benefits of trade and investment liberalisation* (París: OCDE).
- OMC 2003 *Entender la OMC* (Ginebra: OMC).
- OXFAM 2002 *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza* (Barcelona: Intermón-OXFAM).
- PNUD 2005 *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* (Madrid: Mundi-Prensa).
- Rodrik, Dani y Rodríguez, Francisco 2000 "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence" en Bernanke, B. y Rogoff, K. (eds.) *NBER Macroeconomics Annual 2000* (Cambridge, Mass.: MIT Press).
- Rowthorn, Robert y Kozul-Wright, Richard 1998 "Globalization and economic convergence: an assessment" en *Discussion Papers* (Ginebra: UNCTAD) N° 131.
- Sala-i-Martin, Xavier 1996 "Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence" en *European Economic Review*, N° 40, junio.
- Sala-i-Martin, Xavier 2002 "The world distribution of income (estimated from individual country distributions)" (NBER-National Bureau of Economic Research) Working Paper N° 8.933.

- Sala-i-Martin, Xavier y Barro, Robert J. 1992 "Convergence" en *Journal of Political Economy* (University of Chicago Press) Vol. 100, N° 21, abril.
- Sutherland, Peter et al. 2004 *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio* (Ginebra: OMC).
- UNCTAD 1997 *Informe sobre el comercio y el desarrollo 1997* (Ginebra: UNCTAD).
- UNCTAD 2003 *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2003. La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural* (Ginebra: UNCTAD).
- UNCTAD 2005 *Panorama general del Informe sobre las inversiones en el mundo 2005. Las empresas transnacionales y la internacionalización de la investigación y el desarrollo* (Ginebra: UNCTAD).
- Williamson, John 1990 "What Washington means by policy reform" en Williamson, John (ed.) *Latin american adjustment: how much has happened?* (Washington: Institute for International Economics).